



Sentencia C-404/16

Referencia: expediente D-11196

Demanda de inconstitucionalidad contra la expresión “*ni en la conciliación*” del artículo 94 de la Ley 1448 de 2011 “*por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones*”.

Demandante: Maximiliano Londoño Arango.

Magistrada Ponente:
GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Bogotá, D. C tres (3) de agosto de dos mil dieciséis (2016).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, integrada por la Magistrada María Victoria Calle Correa, quien la preside, los Magistrados Luis Guillermo Guerrero Pérez, Alejandro Linares Cantillo, Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Gloria Stella Ortiz Delgado, Jorge Iván Palacio Palacio, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, Alberto Rojas Ríos y Luis Ernesto Vargas Silva, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, el ciudadano Maximiliano Londoño Arango presentó ante esta Corporación demanda de inconstitucionalidad contra la expresión “*ni en la conciliación*” contenida en el artículo 94 de la

Ley 1448 de 2011 *“por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”*.

La demanda fue admitida mediante auto del 8 de febrero de 2016, a través del cual se comunicó la iniciación del proceso al Presidente de la República, al Presidente del Congreso, a los Ministros del Interior, de Justicia y del Derecho, de Agricultura y Desarrollo Rural, al director de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas y a la directora de la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación a las Víctimas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 11 del Decreto 2067 de 1991.

Adicionalmente, se ordenó la comunicación del proceso a la Clínica de Derecho y Territorio de la Pontificia Universidad Javeriana, a la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, a las facultades de derecho de las universidades de La Sabana, Externado de Colombia, Los Andes, Nacional, Libre, Industrial de Santander, de Nariño y de Antioquia.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de esta clase de juicios y previo concepto del Procurador General de la Nación, procede la Corte a decidir de fondo la demanda en referencia.

II. LA DEMANDA

A continuación se transcribe el artículo 94 y se subraya el aparte acusado. Posteriormente, se explicarán los cargos de inconstitucionalidad presentados por el demandante y las intervenciones de las entidades públicas, ciudadanos y el concepto del Procurador General de la Nación.

“Ley 1448 de 2011

“Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones.

“...

Artículo 94. Actuaciones y trámites inadmisibles. En este proceso no son admisibles la demanda de reconvención, la intervención excluyente o coadyuvante, incidentes por hechos que configuren excepciones previas, ni la conciliación. En caso de que se propongan tales actuaciones o trámites, el Juez o Magistrado deberá rechazarlas de plano, por auto que no tendrá recurso alguno”.

Concepto de la violación:

El accionante considera que la disposición acusada vulnera los artículos 2º, 29 y 229 de la Constitución Política. En términos generales, manifiesta que la expresión demandada vulnera el artículo 2º por cuanto impide promover la efectividad de los principios y derechos constitucionales. A su vez, señala que

contraviene el artículo 229, al impedir a las víctimas el acceso a la resolución pacífica de sus controversias.

En primer lugar, el accionante mencionó que la conciliación desarrolla los principios constitucionales del debido proceso y acceso a la administración de justicia, toda vez que dicha institución permite que los ciudadanos solucionen sus conflictos de forma pacífica y expedita. A su juicio, ésta permite también aplicar el derecho y deber de la paz, contenido en el artículo 22 de la Constitución Política, y acceder a la administración de justicia de una forma menos costosa. Puso de presente que en el año 2014 se realizaron más de cuarenta y dos mil (42.000) conciliaciones, lo cual devino en soluciones pacíficas y anticipadas, y en la disminución de la congestión judicial.

Posteriormente, se refirió a las particularidades del proceso de restitución de tierras desarrollado por la Ley 1448 de 2011, e indicó que éste tenía como objetivo reparar de forma integral a las víctimas del conflicto. No obstante, en opinión del accionante, la prohibición de la conciliación, adecuadamente dirigida por el juez del proceso, no repercute en una mayor protección de la víctima.

En particular, señaló que la **disposición demandada vulneraba el artículo 2º de la Constitución Política**. Manifestó que la prohibición de la conciliación impedía que las víctimas pudiesen generar formas de autocomposición bajo la dirección de un juez, lo que atentaba además contra la autonomía de la voluntad y el reconocimiento expedito de sus derechos.

Igualmente, explicó que la prohibición de la conciliación en el proceso de restitución de tierras **violaba el artículo 229 de la Carta Política**. El accionante señaló que ello no sólo impedía que las víctimas accedieran a mecanismos de resolución alternativa de conflictos, sino que también afectaba *“a todos aquellos que están a la espera de poder acceder al sistema judicial”*, por cuanto repercutiría en un incremento de la congestión judicial.

Estableció que la disposición acusada **transgredía el artículo 29 de la Constitución Política**. El accionante indicó que se prohibía la posibilidad de acceder a un mecanismo que propendía por la paz y convivencia, y que existía en otros procedimientos, sin una justificación poderosa. Adicionalmente, indicó que los derechos de las víctimas podían ser protegidos a través del control judicial de los acuerdos conciliatorios, tal y como sucede en aquellos procesos en que participan personas o intereses objeto de protección especial (como es el caso de menores de edad, personas sujetas a guardas o curadurías y asuntos de patrimonio público)

Finalmente, solicitó que subsidiariamente, se declarara la exequibilidad condicionada de la norma, bajo el entendido de que la conciliación es procedente cuando conduzca *“a un pronto y más efectivo reconocimiento de derechos de las víctimas (...) bajo la supervisión del juez”*.

III. INTERVENCIONES

Intervención de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento - CODHES

Los representantes de CODHES solicitan a la Corte Constitucional la declaratoria de **exequibilidad** de la disposición demandada.

Afirman que la demanda parte del supuesto de la utilidad de la conciliación en tiempos de paz. No obstante, en opinión de la entidad es necesario que la norma sea analizada en consonancia con los fenómenos de despojo y abandono forzado de tierras con motivo del conflicto armado.

Así, la institución señala que la conciliación y la transacción son negocios jurídicos propios del derecho privado, y que éstos sólo pueden tener lugar cuando las partes involucradas se encuentran en un plano de igualdad, no existen vicios del consentimiento y no se discuten derechos irrenunciables. De esta manera, en su opinión, *“resulta inadecuado anteponerlo a un campo en el que la naturaleza de los derechos en juego, (sic) exige un marco de regulación de carácter público”*. En consecuencia, advierte que la conciliación no es procedente en trámites de restitución, especialmente por tres argumentos: i) la situación de vulnerabilidad manifiesta de las víctimas, ii) el carácter irrenunciable del derecho a la restitución, iii) el principio de prevalencia constitucional de los derechos de las víctimas como límite ético de la aplicación de figuras como la conciliación, el desistimiento o la transacción.

1. En primer lugar, indica que las víctimas, en un proceso de restitución, no se encuentran en igualdad de condiciones con sus contrapartes, tal y como ocurre en el ámbito de derecho privado. Es por ello que la Ley 1448 de 2011 tiene como finalidad protegerlas, por considerarlas sujetos en una situación de extrema vulnerabilidad. De esta manera, la prohibición de la conciliación resulta una garantía para evitar que las víctimas sean manipuladas por agentes con mayor poder económico, jurídico fáctico. Además, el juez se encuentra facultado a actuar de forma activa y en favor de los intereses de la víctima, rol que no tiene cabida en una conciliación de carácter privado. Al respecto, señaló:

“Es precisamente lo que buscó evitar el legislador mediante la concepción de la conciliación como un trámite inadmisibles dentro del proceso de restitución de tierras: el uso de este tipo de fórmulas de resolución de conflictos por parte de quienes pueden eventualmente ejercer las relaciones de poder económico, jurídico o fáctico sobre las víctimas.

Especialmente en aquellos casos en que se proponga a la víctima transar sobre su derecho a la restitución con base en el eventual ofrecimiento de un estímulo económico, por cuanto si la víctima tiene necesidades apremiantes, esta circunstancia “limita su capacidad para consentir de manera libre”, como plantea la propia Corte en sentencia C-099 de 2013”.

Además, indica que la Ley 1448 de 2011 tiene como propósito garantizar la verdad, la justicia y la reparación en el marco de un sistema de justicia transicional. En este sentido, permitir un modelo de conciliación sobre situaciones que no se encuentran del todo esclarecidas implicaría una limitación al derecho que tienen las víctimas a conocer la verdad sobre el despojo y abandono al que fueron sometidas. Puntualiza que la Corte Constitucional en **Sentencia C-099 de 2013** adoptó este mismo criterio cuando determinó que el contrato de transacción no puede ser utilizado para evadir la responsabilidad del Estado en casos de crímenes de lesa humanidad, pues ello contradice los principios y objetivos de la Ley 1448 de 2011.

Adicionalmente, menciona que un escenario de conciliación implicaría un desconocimiento del carácter mixto, a saber, administrativo y judicial, de la restitución. Para la interviniente la demanda impone a la Corte la carga de decidir en qué fase tendría lugar la conciliación, y además, analizar si ello constituye o no un desistimiento, el cual se encuentra prohibido por la Ley 1448 de 2011.

Igualmente, señala que la conciliación asemeja, en el mismo rango de importancia, el derecho al debido proceso de las víctimas y “la imagen empresarial” de agentes con mayores posibilidades de defensa. En particular, pone como ejemplo el caso de la empresa Argos, la cual ha expresado públicamente que la reclamación de restitución tiene un propósito delictivo. Así, indica:

“Un caso bastante publicitado en relación con este tema es el de la Cementera Argos, empresa que se opone a las reclamaciones de restitución de un grupo de campesinos en San Onofre y Carmen de Bolívar. En ese caso, los propios directivos de la empresa al tiempo que indican públicamente que “están dispuestos a conciliar con los reclamantes”, también informan a la opinión pública que “Argos dará la pelea hasta el final” en tanto consideran que la reclamación de restitución “tiene un propósito delictivo” que “constituye un tema de imagen que estamos dispuestos a defender”.

2. En segundo lugar, manifiesta que, tal y como lo ha indicado la Corte Constitucional en la **Sentencia T-821 de 2007**, el derecho a la restitución es un derecho fundamental, toda vez que permite la eficacia de los derechos a la verdad, a la justicia y la reparación. De esta manera, señala que la transacción sobre derechos fundamentales, de carácter irrenunciable, implicaría necesariamente la ilicitud de tales acuerdos. Al respecto, indica:

“La naturaleza constitucional de los derechos que se ventilan en el sistema de restitución de tierras impide que la aplicación de la figura de la conciliación sea considerada como adecuada o pertinente desde el punto de vista de los preceptos constitucionales que fundamentan la Ley 1448 de 2011 desde el punto de vista de la protección reforzada de las víctimas reclamantes, en tanto implicaría la transacción sobre derechos

fundamentales, lo cual implicaría ipso iure, la ilicitud de dichos acuerdos.

Intervención del Ministerio de Justicia y del Derecho

El Ministerio de Justicia y del Derecho se pronuncia en favor de la **exequibilidad** de la norma demandada.

Señala que la prohibición de la conciliación desarrolla los principios de la Ley 1448 de 2011, cuyo objetivo es garantizar los derechos fundamentales de las víctimas del conflicto armado, bajo la consideración de que éstas son sujetos de especial protección constitucional.

En similar sentido, manifiesta que la prohibición de la conciliación tiene como finalidad evitar que agentes con mayor poder que las víctimas puedan entrar a negociar con éstas sobre asuntos irrenunciables.

Finalmente, indica que la restitución de tierras a las víctimas del despojo no sólo es un componente de la reparación, sino del acceso a la justicia.

Intervención de la Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas

La entidad solicita a la Corte, como pretensión principal, declararse **inhibida** por ineptitud sustancial de la demanda. Subsidiariamente, pide la declaratoria de **exequibilidad** de la disposición acusada.

En primer lugar, solicita la inhibición por cuanto, a juicio de la entidad, los cargos no cumplen con los requisitos de certeza, especificidad, suficiencia y pertinencia requeridos por la jurisprudencia de la Corte Constitucional. Así, indica que: i) el demandante no toma en consideración que el objetivo de la Ley 1448 de 2011 es la reparación integral de las víctimas del conflicto, ii) pretermite que la prohibición de la conciliación tiene como objetivo la garantía del derecho sustancial, y evitar dilaciones propias del derecho procesal civil, iii) el Legislador cuenta con un amplio margen de configuración cuando se dirige a proteger los derechos de las víctimas, y, por último, iv) indica que la norma demandada debe ser analizada en el marco de un proceso de justicia transicional, el cual admite medidas excepcionales-

No obstante, también presenta, de forma subsidiaria, algunos argumentos en favor de la constitucionalidad de la norma. En consecuencia, explica que: i) debe tenerse en cuenta que la garantía de restitución a las víctimas del conflicto es uno de los elementos esenciales de la justicia transicional, ii) la condición de vulnerabilidad de las víctimas impide que se dé un ejercicio de la autonomía de la voluntad de forma plena, iii) la conciliación no es procedente frente a hechos ilícitos, como es el caso de aquéllos relacionados con despojo y desplazamiento forzado.

Intervención de la Defensoría del Pueblo

La Defensora Delegada para Asuntos Constitucionales y Legales se pronunció en favor de la **inhibición** o, en su defecto, de la **exequibilidad** de la disposición demandada.

Considera que la Corte debe inhibirse de resolver de fondo la cuestión planteada, por cuanto los cargos no cumplen con los requisitos mínimos exigidos por la jurisprudencia. Indica que el demandante no brindó argumentos suficientes en favor de la inconstitucionalidad de la prohibición del trámite conciliatorio en la Ley 1448 de 2011.

Como argumentos de exequibilidad, menciona que en la **Sentencia C-099 de 2013** la Corte se refirió a las limitaciones de los mecanismos alternativos de solución de conflictos en el marco de los procesos de restitución. Así, menciona que el objetivo principal de la Ley 1448 de 2011 es la protección de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación integral de las víctimas del conflicto armado. A su vez, indica que, de acuerdo con la exposición de motivos de la Ley 1448 de 2011, el Legislador incorporó dicha prohibición con el fin de proteger los derechos de la tierra de las víctimas, para lo cual introdujo la prohibición de negociarlas.

3. Intervenciones ciudadanas

1. La ciudadana Blanca Irene López Garzón, actuando como miembro de la Corporación Yira Castro, se pronuncia en favor de la **exequibilidad** de la norma demandada. Considera que de accederse a las pretensiones se desconocería el objetivo principal de la Ley 1448 de 2011, el cual es el de garantizar la verdad, la justicia y la reparación a las víctimas del conflicto, asuntos que no son transigibles, para darle mayor importancia a un derecho de carácter patrimonial.

2. En el mismo sentido que la demanda, el ciudadano Ramiro Bejarano Guzmán solicita a la Corte la **declaratoria de inexecuibilidad** de la disposición acusada, o en subsidio declarar la **constitucionalidad condicionada**, en el entendido de que se permitirá la conciliación en el proceso de restitución de tierras *“siempre y cuando esta consiga un reconocimiento más expedito y eficiente de los derechos de las víctimas y a condición de que la misma sea aprobada por el juez”*.

En primer lugar, manifiesta que si se interpreta, restrictivamente, que la norma prohíbe la conciliación en los procesos de restitución de tierras, ésta debería ser declarada **inexecuible**, por cuanto vulneraría los artículos 2º, 29 y 229 de la Constitución Política. Concuera con el accionante en que la denegación de la conciliación devendría en *“justicia tardía y en una dilación de la entrega de tierras”*.

No obstante, por otra parte manifestó que de la lectura de la disposición demandada no se puede inferir tal prohibición, ni tampoco surge de la exposición de motivos de la ley, ni de las discusiones adelantadas en las

comisiones y plenarias. En particular, señaló que el propósito de la Ley 1448 de 2011, de acuerdo con la exposición de motivos, es la de simplificar los trámites del proceso, con el fin de que se efectúe la restitución en un corto tiempo.

Igualmente, puso de presente que el artículo 94 parcialmente acusado sólo considera “inadmisibles” unas “actuaciones y trámites”, como es el caso de la conciliación, pero que no impide a las partes conciliar. Dice que la norma tiene como objetivo evitar que las partes propongan al juez un trámite de conciliación en los términos del Código General del Proceso, pero que ello no implica una prohibición absoluta de conciliar o transigir extraprocesalmente.

Adicionalmente, el interviniente solicita a la Corte aclarar que el juez de restitución de tierras no debe privilegiar a ninguna de las partes en el proceso, como dice, hasta ahora lo vienen haciendo la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras y algunos jueces de restitución. Por lo tanto, sostiene que los jueces no pueden “*concederles más ventajas a quienes como solicitantes y demandantes ya vienen apadrinados por las presunciones legales en su favor*”. Sin embargo, el ciudadano interviniente no fundamenta estas afirmaciones, ni establece cómo se relacionan con la expresión demandada. Por el contrario, sostiene que esta hermenéutica también resulta desfavorable a los intereses de las víctimas en recibir pronta justicia.

Finalmente, manifiesta que una interpretación contraria a la expuesta en su escrito, según la cual la disposición demandada no prohíbe la conciliación, sino que acorta los trámites del proceso, devendría en una limitación injustificada del derecho de acceso a la administración de justicia y al reconocimiento expedito de los derechos de los ciudadanos.

3. El ciudadano Ramiro Cubillos Velandia solicita a la Corte la **declaratoria de inexecutable** de la disposición acusada.

Señala que la disposición demandada contraviene el artículo 116 de la Constitución, el cual consagra la función de administración de justicia en favor del conciliador. Para el interviniente, la norma desconoce que la conciliación es una institución alternativa para la solución de conflictos.

Adicionalmente, indica que la prohibición de la conciliación repercute en una vulneración del derecho al libre desarrollo de la personalidad y de la autonomía de la voluntad del individuo.

También expresa que la norma vulnera el principio de igualdad, toda vez que revictimiza a ciudadanos que conscientemente han logrado establecer acuerdos con sus victimarios sobre asuntos de carácter patrimonial, y los obliga a acudir a procesos “lentos y tediosos”. Para el interviniente, el proceso administrativo y judicial al que se ven sometidos las víctimas que tienen intención de conciliar repercute en un acto de “violencia moral”.

4. El ciudadano Luis Enrique Jiménez Osorio se pronuncia a favor de la **exequibilidad** de la norma demandada. Considera que la norma no impide a las partes conciliar o transigir, sino que simplemente se circunscribe a prohibir que se efectúe un trámite de conciliación en el marco del proceso de restitución.

5. La Facultad de Derecho de la Universidad Libre de Bogotá solicita la declaratoria de **exequibilidad** de la disposición acusada.

En primer lugar, señala que la Corte Constitucional en las **Sentencias C-370 de 2006, C-609 de 2012 y T-376 de 2013** manifestó el carácter de sujetos de especial protección constitucional que les asiste a las víctimas del conflicto armado, y, consecuentemente, la obligación que tiene el Estado de garantizar una reparación integral.

Posteriormente, indica que la improcedencia de la conciliación se previó desde el inicio del trámite ante la Cámara de Representantes¹ con el fin de proteger a las víctimas del conflicto de posibles vulneraciones a su derecho a la restitución.

Finalmente, señala que permitir la conciliación implicaría una vulneración de los principios de estabilización y seguridad jurídica previstos en la Ley 1448 de 2011, toda vez que i) daría pie a un potencial uso de la fuerza contra las víctimas y ii) pretermitiría todas las etapas procesales del proceso de restitución.

6. La ciudadana Edilia Martínez de Canabal, quien afirma que actualmente es reclamante en un proceso de restitución como víctima del conflicto armado, interviene en favor de la **inconstitucionalidad** de la norma demandada.

Manifiesta que actualmente está tratando de negociar con una empresa que tiene un proyecto agroindustrial en unos predios que vendió a precios irrisorios en tiempos del conflicto. No obstante, la disposición demandada ha impedido llegar a un acuerdo, lo que ha interferido con el ejercicio de su derecho a la autonomía de la voluntad. Así, señala que *“hay una órbita de la vida de los ciudadanos que el GOBIERNO no tiene por qué invadir, espacio al que también tenemos derecho las víctimas del conflicto armado”*.

Indica que tiene setenta y cinco (75) años y no se encuentra en la capacidad de esperar la culminación de un proceso judicial que resulte dispendioso. Por ello, solicita *“a la CORTE CONSTITUCIONAL que haga todo lo que considere necesario para corregir esta situación, pues somos muchas las víctimas que estamos en esta encrucijada y no es justo que por leyendas del GOBIERNO no podamos arreglar nuestros problemas”*.

7. El ciudadano Byron Adolfo Valdivieso interviene en favor de la **exequibilidad condicionada** de la norma demandada.

¹ Tal y como se evidencia en la Gaceta No. 63 del 1º de marzo de 2011.

En primer lugar, menciona que no todas las víctimas del conflicto armado tienen la calidad de parte en un proceso de restitución, y que, en consecuencia, resultaría desproporcionado negarles la posibilidad de acceder a este mecanismo de autocomposición. Y, en similar sentido, afirma que no todos los opositores o sujetos pasivos de las demandas son despojadores, pues existe la posibilidad de que se hayan efectuado despojos sucesivos y que los predios hayan sido ocupados posteriormente por otras víctimas.

En segundo lugar, indica que si bien de acuerdo con las **Sentencias C-438 de 2013, C-286 y C-287 de 2014** el derecho a la reparación integral es fundamental, ello no impide la posibilidad de autocomponer sobre el componente material de este derecho. Así, manifestó que ni el Protocolo II Adicional a los Convenios de Ginebra, ni los principios Deng ni los Principios Pinheiro excluyen este tipo de resolución de conflictos. A juicio del interviniente, el objetivo de la Ley 1448 de 2011 y de los tratados internacionales es proveer a las víctimas de recursos adecuados, efectivos y rápidos; no imponer una limitación del acceso a la administración de justicia.

Además, menciona que la Corte Constitucional aceptó que sí era posible conciliar sobre derechos fundamentales, si con ello se permite garantizar los derechos involucrados.

Por último, expresa que de acuerdo con los antecedentes legislativos de la norma en cuestión, el Legislador tenía como propósito imponer el carácter irrenunciable del derecho a la restitución, lo cual no puede ser entendido como una prohibición de las fórmulas de autocomposición, como es el caso del contrato de transacción.

El interviniente resalta que en la **Sentencia C-099 de 2013** la Corte Constitucional manifestó que las víctimas pueden efectuar un contrato de transacción siempre y cuando i) el ofrecimiento económico no limite la capacidad para que las partes manifiesten su consentimiento de forma libre y exenta de vicios, y ii) no se trate de crímenes de lesa humanidad imputables a agentes del Estado.

Finalmente, propone unos mínimos para la procedencia de la conciliación en el marco de los procesos de restitución, entre éstos: i) la existencia de una decisión judicial que avale el acuerdo; ii) la vinculación de la víctima a los proyectos agroindustriales en los términos del artículo 99 de la Ley 1448 de 2011, iii) el derecho a una compensación en dinero en favor de las víctimas en caso de que el juez concluya que la restitución es imposible, iv) no debe existir ningún tipo de vicio del consentimiento, y, finalmente, v) la Unidad de Restitución estaría obligada a garantizar los derechos de las víctimas en el procedimiento de auto-composición.

8. Los ciudadanos Luis Enrique Ruiz González y Ricardo Álvarez Morales solicitan, como pretensión principal, la **inhibición** por falta de aptitud de la demanda. A juicio de los intervinientes, los cargos no cuentan con los

requisitos de certeza, claridad, especificidad ni suficiencia requeridos para proceder al análisis de constitucionalidad de la disposición demandada.

Subsidiariamente, piden la **exequibilidad** de la norma acusada. Señalan que, de acuerdo con lo establecido por la Corte en la **Sentencia C-979 de 2005**, la etapa judicial de restitución no corresponde a un conflicto de intereses susceptible de ser conciliados, toda vez que implica la grave vulneración de derechos fundamentales.

Señalan que, de acuerdo con lo establecido por la Corte en la **Sentencia C-715 de 2012**, mediante el proceso de restitución el Estado, y no un particular, debe adoptar todas las medidas requeridas para la restitución material y jurídica de las víctimas del conflicto armado. Ello implica algunas medidas complementarias, tales como adjudicaciones de baldíos o establecimientos de los derechos de propiedad o posesión, las cuales no pueden ser proveídas por particulares. En este sentido, permitir la conciliación implicaría también la vulneración de la garantía de la restitución.

Finalmente, explica que la conciliación obviaría importantes garantías, tales como las presunciones legales y la inversión de la carga de la prueba; y, que en todo caso, no existe una vulneración del derecho a la administración de justicia puesto que el actual procedimiento resulta idóneo para garantizar los derechos de las víctimas.

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

La Procuraduría General de la Nación se pronuncia en favor de la **constitucionalidad** de la disposición acusada.

En primer lugar, menciona que el Legislador cuenta con un amplio margen de configuración para diseñar los trámites y procedimientos tendentes a proteger los derechos de sujetos de especial protección constitucional, como es el caso de las víctimas del conflicto armado. De acuerdo con el Ministerio Público, *“esta es justificación suficiente para que el Congreso de la República, en ejercicio de su libertad configuración legislativa, haya dispuesto para esta clase de controversias un procedimiento especial (...) en donde no es procedente la conciliación”*.

En segundo lugar, indica que el procedimiento de restitución de tierras tiene el carácter de **independiente**, por lo cual no puede asimilarse a las acciones previstas en la jurisdicción civil. Además, **no es automático**, por lo que deben garantizarse los principios de gradualidad y progresividad. Y, por último, señala que **constituye un derecho fundamental** en virtud de la debilidad manifiesta de las víctimas involucradas, situación que justifica la improcedencia de la conciliación.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

1. De acuerdo con lo consagrado en el numeral 4° del artículo 241 de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer de la constitucionalidad de la norma acusada, ya que se trata de una demanda ciudadana en contra de una disposición que hace parte de una ley de la República.

Aptitud de la demanda

2. Algunos de los intervinientes dentro del proceso, en particular dos ciudadanos, la Unidad para la Atención y Reparación a las Víctimas (UARIV) y la Defensoría del Pueblo consideran que la demanda es inepta, pues los cargos planteados carecen de los atributos exigidos por la Corte constitucional en interpretación del artículo 2° del Decreto 2067 de 1991. Sin embargo, los argumentos de la UARIV no están realmente encaminados a establecer por qué los cargos de la demanda son ineptos, sino a por qué no debe prosperar. Por su parte, los argumentos de la Defensoría, si bien se refieren uno a uno a los requisitos que deben tener las demandas, no ahondan respecto de las razones que fundamentan dicha apreciación.

Por el contrario, tal como quedó consignado en el Auto admisorio de la demanda, del 8 de febrero del año en curso, los cargos planteados en la demanda cumplen con los requisitos de certeza, especificidad, suficiencia, claridad y pertinencia, establecidos por la jurisprudencia constitucional.

En particular, el demandante señaló que la disposición demandada vulneraba el **artículo 2°** de la Constitución Política. Manifestó que la prohibición de la conciliación impedía que las víctimas pudiesen generar formas de autocomposición bajo la dirección de un juez, lo que atentaba además contra la autonomía de la voluntad y el reconocimiento expedito de sus derechos.

Igualmente, explicó que la prohibición de la conciliación en el proceso de restitución de tierras violaba el **artículo 229** de la Carta Política. El accionante señaló que ello no sólo impedía que las víctimas accedieran a mecanismos de resolución alternativa de conflictos, sino que también afectaba “*a todos aquellos que están a la espera de poder acceder al sistema judicial*”, por cuanto repercutiría en un incremento de la congestión judicial.

Estableció que la disposición acusada transgredía el **artículo 29** de la Constitución Política, en la medida en que se prohibía la posibilidad de acceder a un mecanismo que propendía por la paz y convivencia, y que existía en otros procedimientos, sin una justificación poderosa. Adicionalmente, indicó que los derechos de las víctimas podían ser protegidos a través del control judicial de los acuerdos conciliatorios, tal y como sucede en aquellos procesos en que participan personas o intereses objeto de protección especial (como es el caso de menores de edad, personas sujetas a guardas o curadurías y asuntos de patrimonio público).

En relación con los cargos referidos encuentra la Corte que la demanda contiene los elementos mínimos para permitir un pronunciamiento de fondo. En efecto, la discusión sobre si la exclusión de la conciliación judicial o extra judicial en los procesos de restitución de tierras no satisface el deber de las autoridades de garantizar la efectividad de los derechos consagrados en la Constitución (artículo 2º), como el debido proceso y el acceso a la administración de justicia (artículos 29 y 229), muestra que se está ante un problema constitucionalmente relevante, que debe ser evaluado a la luz del margen de configuración del cual dispone el Congreso para determinar los recursos y actuaciones dentro de los procesos judiciales, los requisitos de procedibilidad de las acciones y para decidir las materias que pueden ser objeto de conciliación.

Planteamiento del problema jurídico y organización de las consideraciones de la sentencia

3. En el presente caso el demandante solicita la declaratoria de inexecutable de la expresión acusada, y en subsidio, su condicionamiento según el cual la disposición es executable *“siempre y cuando esta consiga un reconocimiento más expedito y eficiente de los derechos de las víctimas y a condición de que la misma sea aprobada por el juez”*. En general el demandante y algunos de los intervinientes consideran que en su actual redacción la disposición vulnera los derechos al debido proceso, de acceso a la administración de justicia, y la garantía de eficacia de estos derechos contenida en el artículo 2º de la Constitución, en la medida en que impide que las partes dentro del proceso de restitución de tierras acudan a la conciliación, como mecanismo pacífico de resolución de sus controversias. Por su parte, el interviniente Ramiro Bejarano Guzmán sostiene que la disposición demandada no prohíbe la conciliación extra-procesal entre víctimas y opositores, simplemente limita el conjunto de trámites y etapas que componen el proceso de restitución.

4. Los intervinientes que solicitan la declaratoria de executable de la expresión demandada, y el Procurador General, lo hacen basados en tres argumentos principales: i) el carácter fundamental y por lo tanto intransigible del derecho a la restitución, ii) la vulnerabilidad de la situación en que se encuentran las víctimas de despojo y abandono forzado de bienes, iii) la prevalencia de los principios y demás normas constitucionales dentro del proceso de restitución de tierras, y sus diferencias con los procesos civiles.

5. A partir de los cargos de la demanda, del punto de vista fiscal y de las intervenciones ciudadanas, la Corte plantea el siguiente problema jurídico:

¿Los derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia conllevan una garantía constitucional que obligue al Congreso a admitir la conciliación judicial o extra judicial en los procesos de restitución de tierras?

6. Para resolver el anterior interrogante esta Corporación considera pertinente determinar, antes que nada, la aptitud de los cargos planteados en la demanda.

Una vez establecida la aptitud de la demanda, esta Corporación debe fijar cuál es el alcance de la disposición que contiene la expresión demandada. Fijado dicho alcance, esta Sentencia abordará los siguientes temas:

i) La naturaleza, presupuestos y consecuencias de la conciliación; ii) la relación entre la Constitución y la justicia transicional, y en particular, el fundamento de la protección especial a las víctimas de despojo, abandono y desplazamiento forzado; iii) el objeto del proceso de restitución, y finalmente, iv) la existencia de un deber constitucional en cabeza del Congreso de permitir la conciliación en los procesos de restitución de tierras como presupuesto del análisis de constitucionalidad de la expresión normativa demandada.

Interpretación del alcance de la disposición acusada

7. De conformidad con la interpretación que algunos de los intervinientes hacen de la disposición en que se encuentra la expresión demandada, la norma establecida en el artículo 94 establece que son inadmisibles determinados trámites y actuaciones dentro del proceso, como pueden serlo la conciliación, la demanda de reconvención, algunas intervenciones e incidentes. Sin embargo, tales intervinientes sostienen que a partir de la lectura literal del texto no se desprende que la norma impida a los solicitantes conciliar con los opositores por fuera del proceso de restitución.

Esta interpretación resulta razonable si se toma como factor determinante del alcance normativo el título del artículo 94. En efecto, el título de dicho artículo no habla de una prohibición, sino de trámites y actuaciones inadmisibles. A renglón seguido, la disposición dice que “*En este proceso no son admisibles...*” y continúa enunciando una serie de trámites y actuaciones propios de la mayoría de los procesos judiciales, uno de los cuales es la conciliación. Al asociar el título con el fragmento inicial antes transcrito podría concluirse que la disposición sólo se refiere a la conciliación que se lleva a cabo “*en el proceso*”, es decir, como una etapa dentro del proceso, pero que se excluyen las conciliaciones efectuadas por fuera de éste. En ese orden de ideas, según esta lectura del artículo 94 parcialmente demandado, estarían permitidas todas las formas de conciliación, siempre y cuando no se llevaran a cabo dentro del proceso de restitución de tierras.

8. Sin embargo, la disposición cuya expresión se demanda es susceptible de una interpretación que incluya la conciliación extra proceso judicial. Algunos intervinientes reconocen esta posibilidad, y es por ello que solicitan un condicionamiento en ese preciso sentido. De hecho, afirman que los operadores jurídicos, verbigracia, la Unidad Administrativa Especial de Gestión de restitución de Tierras Despojadas, UAEGRTD, y algunos jueces de restitución, han interpretado la expresión demandada incluyendo la conciliación extra proceso.

9. Más aún, existe evidencia histórica que le da fundamento a la interpretación según la cual la conciliación extra proceso no es admisible en el proceso de restitución. La exposición de motivos de la Ley 1448 de 2011 resalta la

necesidad de acompañamiento judicial en todas las etapas, no sólo para garantizar la efectividad de la restitución, sino para devolverles a las víctimas la confianza en las instituciones del Estado. Al respecto dice la exposición de motivos:

*“Dada la importancia de los objetivos de la reparación, es evidente que el Estado, si bien no ostenta inicialmente la obligación de reparar, sí debe garantizar que la reparación sea alcanzada. En efecto, el Estado, a través de la rama judicial del poder público, en la aplicación de justicia, y particularmente mediante la creación del procedimientos propios de la justicia transicional (sic), **asume esa responsabilidad investigando, juzgando y sancionando a los victimarios no solamente con medidas de castigo, sino también, y con considerable relevancia, con medidas reparativas a favor de quienes sufrieron daño por causa de sus acciones delictivas. ...**”*

Posteriormente continúa, diciendo:

“De esa manera, el acompañamiento del Estado, desde todas sus instancias, a las víctimas, es en sí misma una medida con efectos reparadores, teniendo en cuenta que uno de los fines específicos de un programa de reparaciones es la devolución de la confianza cívica, es decir, la confianza pública según la cual los ciudadanos confían en sus instituciones, al sentirse por estas respaldados.” (subrayado y resaltado fuera de texto original)

10. Así las cosas, la interpretación según la cual el artículo 94 incluye la conciliación extra judicial resulta consistente con una interpretación teleológica de la disposición demandada. Como se desprende del extracto de la exposición de motivos transcrito, la Ley 1448 de 2011 tiene como objetivo redefinir la relación entre el Estado y las víctimas garantizando la efectividad del derecho a la restitución **mediante el acompañamiento estatal** durante todas las etapas del proceso.

11. De otra parte, una interpretación sistemática de la Ley 1484 de 2011 llevaría a la conclusión de que el artículo 94 se refiere exclusivamente a la conciliación extrajudicial. En principio, el proceso de restitución de tierras, como cualquier otro tipo de proceso, es una ordenación de etapas, trámites, recursos e incidentes fijados de manera explícita en la ley. La necesidad de que los trámites y etapas del proceso estén regulados explícitamente en la ley tiene como objetivo garantizar el principio de legalidad, que constituye un elemento fundamental del debido proceso. Por lo tanto, si dentro del proceso de restitución no se regula una etapa judicial o prejudicial de conciliación, es lógico suponer que dicha etapa no está prevista dentro del proceso. Si ello es así, carece de sentido que el artículo 94 se refiera a una etapa procesal que al no estar regulada no está prevista. Por lo tanto, por reducción al absurdo, no es dable suponer que dicho artículo se refiere a la inadmisibilidad de una etapa procesal que ya de por sí no está contemplada.

Con todo, aun así, en gracia de discusión podría afirmarse que dicha etapa sí podría estar contemplada por virtud de alguna norma remisoría al ordenamiento procesal civil en aquello que no esté expresamente contemplado en la Ley 1448 de 2011. Sin embargo, dicha ley no contiene una sola norma remisoría al ordenamiento civil, procesal civil, ni a ningún otro. En esa medida, sería necesario concluir que, conforme a este criterio de interpretación sistemática, la expresión demandada no incluye la conciliación como actuación dentro del proceso de restitución. Esta interpretación, empero, resulta excesivamente formalista, pues asume que todas y cada una de las actuaciones dentro de un proceso judicial deben estar explícitamente consagradas en la ley, incluso en detrimento de la libertad de disposición de las partes.

Aunado a lo anterior, la Corte tampoco puede desconocer que la disposición cuyo aparte se acusa no distingue entre diferentes tipos de conciliación. En esa medida, conforme al criterio hermenéutico tradicional según el cual el intérprete no debe establecer distinciones no fijadas por el legislador, máxime si con ello restringe la libertad de disposición de las partes, debe concluirse que la expresión demandada cobija tanto la conciliación como etapa del proceso, como la conciliación extra proceso.

12. En conclusión, entonces, la disposición que contiene la expresión demandada se refiere tanto a la conciliación que se lleve a cabo tanto por dentro del proceso como por fuera de él. En esa medida, le corresponde a la Corte establecer si la inadmisibilidad de la conciliación que llevan a cabo las partes por dentro y/o fuera del proceso de restitución de tierras vulnera los artículos 29 y 229, en concordancia con el artículo 2º de la Constitución. Antes de ello, sin embargo, es necesario que la Corte efectúe algunas consideraciones en torno a la conciliación como mecanismo alternativo de resolución de conflictos, para posteriormente referirse a la relación entre la Constitución y la justicia transicional.

Naturaleza, presupuestos y consecuencias de la conciliación

13. Desde sus inicios la Corte Constitucional ha avalado la figura de la conciliación como mecanismo de resolución de conflictos, fundamentando su constitucionalidad en el deber que tienen el Estado y los particulares de contribuir al mantenimiento de la paz social. Esta Corporación ha puesto de presente que la posibilidad de que las partes en conflicto lleguen a una solución de manera autónoma, sin necesidad de que un tercero les imponga la solución, contribuye enormemente al logro de la paz. Al respecto, la **Sentencia C-165 de 1993** (M.P. Carlos Gaviria Díaz), sostuvo:

“Es pertinente anotar que la conciliación es no solo congruente con la Constitución del 91, sino que puede evaluarse como una proyección, en el nivel jurisdiccional, del espíritu pacifista que informa a la Carta en su integridad. Porque, siendo la jurisdicción una forma civilizada y pacífica de solucionar conflictos, lo es más aún el entendimiento directo con el presunto contrincante, pues esta modalidad puede llevar a la

convicción de que de la confrontación de puntos de vista opuestos se puede seguir una solución de compromiso, sin necesidad de que un tercero decida lo que las partes mismas pueden convenir.”

14. Sin duda, la posibilidad de llegar a una solución a través de una interacción directa entre las partes en conflicto les permite ejercer de manera más amplia su libertad personal y en algunos casos facilita el mantenimiento de buenas relaciones interpersonales. Así mismo, las partes se ven más comprometidas con las soluciones adoptadas por ellos mismos, que con aquellas impuestas por un tercero. Por lo tanto, los llamados mecanismos “autocompositivos” de resolución de conflictos le dan sostenibilidad a la paz, y permiten una satisfacción más completa de los intereses de las partes en conflicto. Sin embargo, la Corte ha avalado este tipo de mecanismos también por otras razones.

15. Al estudiar la Ley estatutaria de la administración de justicia, la Corte en la **Sentencia C-037 de 1996** (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa) relacionó el fundamento constitucional de la conciliación no sólo con el logro de la paz, sino con los principios y valores fundamentales establecidos en la Carta, así como con la eficiencia en la administración de justicia, debido a la congestión crónica que ésta padece. Al respecto dijo:

“Como se ha expuesto a lo largo de esta providencia, el propósito fundamental de la administración de justicia es hacer realidad los principios y valores que inspiran al Estado Social de Derecho, entre los cuales se encuentran la paz, la tranquilidad, el orden justo y la armonía de las relaciones sociales, es decir, la convivencia (Cfr. Preámbulo, Arts. 1o y 2o C.P.). Con todo, para la Corte es claro que esas metas se hacen realidad no sólo mediante el pronunciamiento formal y definitivo de un juez de la República, sino que asimismo es posible lograrlo acudiendo a la amigable composición o a la intervención de un tercero que no hace parte de la rama judicial. Se trata, pues, de la implementación de las denominadas “alternativas para la resolución de los conflictos”, con las cuales se evita a las partes poner en movimiento el aparato judicial del país y se busca, asimismo, que a través de instituciones como la transacción, el desistimiento, la conciliación, el arbitramento, entre otras, los interesados puedan llegar en forma pacífica y amistosa a solucionar determinadas diferencias, que igualmente plantean la presencia de complejidades de orden jurídico. ...”

“Para esta Corporación, las formas alternativas de solución de conflictos no sólo responden a los postulados constitucionales anteriormente descritos, sino que adicionalmente se constituyen en instrumentos de trascendental significado para la descongestión de los despachos judiciales...”

16. Con todo, la Corte ha establecido una distinción entre la conciliación y otros mecanismos alternativos de resolución de conflictos. Estas distinciones no son meramente doctrinarias, académicas o conceptuales. Por el contrario,

las diferencias entre estos mecanismos tienen importantes repercusiones constitucionales. Así, en el **Auto A-070 de 1999** (M.P. Fabio Morón Díaz) y en la **Sentencia C-1281 de 2001** (M.P. Clara Inés Vargas Hernández) la Corte ha diferenciado entre la conciliación y el allanamiento a las pretensiones del demandante, en el cual éste no está transando frente al demandado o frente a un tercero. A diferencia de lo que ocurre en la conciliación, en el allanamiento el demandado o el tercero reconocen sin objeciones el derecho que le asiste al demandante. Por lo tanto, aun cuando la Corte ha cerrado la posibilidad de la conciliación sobre derechos fundamentales, ha avalado la posibilidad del desistimiento frente al allanamiento del demandado, en la medida en que lo concibe no como una forma de transacción sino como una forma de protección de los derechos fundamentales.

17. Por su parte, la Corte Constitucional en la **Sentencia C-160 de 1999** (M.P. Antonio Barrera Carbonell) caracterizó la conciliación como un tipo particular de mecanismo de solución de conflictos, a partir de los siguientes seis elementos: 1) es un mecanismo de autocomposición, 2) preventivo o previo, que 3) no corresponde a una actividad judicial, 4) es eficiente, 5) versa sobre conflictos susceptibles de transacción, y 6) debe estar regulado por el Congreso. Cada uno de estos elementos tiene repercusiones respecto del alcance constitucional de la conciliación. Para efectos de la presente sentencia, la Corte abordará tres de estas características, analizando sus implicaciones desde el punto de vista constitucional. En particular, esta Corporación se referirá al carácter autocompositivo de la conciliación, a su naturaleza no judicial, y al tipo de conflictos que pueden ser resueltos a través de este mecanismo, como se verá a continuación.

18. Así mismo, la Corte ha establecido una distinción entre dos acepciones del término conciliación. Por un lado, sostuvo que desde el punto de vista sustantivo la conciliación denota un acuerdo entre dos o más partes en un conflicto. Por el otro, desde una perspectiva procedimental la conciliación se refiere, no al resultado, sino al momento procesal o al trámite por medio de la cual se pretende llegar a dicho acuerdo, y en particular, a la relación que existe entre la conciliación y los medios jurisdiccionales de resolución de conflictos. Esta puede estar inserta como actuación de un proceso judicial (p. ej. la audiencia establecida en el artículo 101 del Código de Procedimiento Civil), constituir un requisito previo, necesario para que el demandante acceda a dicho proceso judicial (como lo es en el ordenamiento laboral), o puede constituir una actuación independiente, que no está inserta como un prerrequisito ni como una etapa de un proceso judicial. Así, desde el punto de vista procedimental, la conciliación puede ser judicial, prejudicial o extrajudicial. Con respecto a la naturaleza sustancial o procedimental de la conciliación, la Corte en la **Sentencia C-1195 de 2001** (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), sostuvo:

“El término conciliación tiene dos sentidos distintos según el contexto en que es utilizado: uno procedimental y otro sustancial. En relación con su acepción procedimental, la conciliación es “un mecanismo de resolución de conflictos a través del cual, dos o más personas gestionan

por sí mismas la solución de sus diferencias, con la ayuda de un tercero neutral y calificado, denominado conciliador.” Según esta acepción, la conciliación es apenas una serie de pasos preestablecidos que tiene por objeto eventual, no necesario la celebración de un acuerdo entre dos o más personas. No obstante, el término conciliación también se refiere al acuerdo al que se llega mediante la celebración del procedimiento conciliatorio. En este segundo sentido sustancial, la conciliación se materializa en un acta que consigna el acuerdo al que llegan las partes, certificado por el conciliador.”

19. Ahora bien, el carácter *autocompositivo* de la conciliación tiene consecuencias respecto de quién y cómo se resuelve el conflicto. Si bien el artículo 116 de la Constitución se refiere a la conciliación en la misma disposición en que enuncia algunos mecanismos propios de la administración de justicia, la Corte ha sostenido sistemáticamente desde la misma **Sentencia C-066 de 1999**, que en todo caso, la conciliación no es una actividad judicial. Ello es así desde una perspectiva tanto orgánica como material.² En primer lugar, porque al tratarse de un mecanismo de autocomposición son las partes, y no el juez, quienes en últimas deciden cómo resolver el conflicto. Por lo tanto, al margen de que sea el juez quien actúa como conciliador o como garante del acuerdo de conciliación, éste no está propiamente desempeñando una actividad judicial. Por otra parte, no constituye una función judicial desde un punto de vista material, porque la solución no corresponde a la aplicación de normas jurídicas en casos concretos conforme al artículo 230 de la Constitución, sino que está abierta a la libre disposición de las partes. Por supuesto, este tipo de decisiones pueden estar más o menos mediadas por las gestiones que lleva a cabo un conciliador, quien como ya se dijo, puede ser un juez. Sin embargo, la labor del conciliador no es la de decidir con autoridad la manera como se debe resolver el conflicto, sino proponer soluciones que resulten aceptables para las partes. Son ellas quienes en últimas deciden si adoptan o no las sugerencias que les hace el conciliador. De lo anterior es necesario concluir que la autonomía de la voluntad juega un papel fundamental en la solución que adoptan las partes dentro de una conciliación.

20. La importancia que adquiere la voluntad de las partes en el diseño y la adopción de soluciones en la conciliación tiene repercusiones constitucionales. Sin duda, tal y como lo ha sostenido esta Corporación en múltiples oportunidades, aun cuando está sujeto a los principios de razonabilidad, proporcionalidad y necesidad, el Congreso cuenta con un amplio margen de configuración legislativa para regular la conciliación.³ En ejercicio de este margen de configuración el Congreso tiene la potestad para establecer, entre otras, las materias que son susceptibles de conciliación y las condiciones subjetivas que, en materia de capacidad y de consentimiento,

² Con todo, a pesar de no tratarse propiamente de una función judicial, la jurisprudencia ha variado en torno al tema de si la conciliación es una forma de administración de justicia. En la Sentencia C-066 de 1999 y en otras que le siguieron, la Corte sostuvo que tampoco era una función propia de administración de justicia. Sin embargo, en la Sentencia C-1195 de 2001, la Corte sostuvo lo contrario.

³ Ver Sentencias C-160 de 1999 (M.P. Antonio Barrera Carbonell) Fundamento Jurídico 3.1 f), C-314 de 2002 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra) título 5,

deben tener las partes para poder conciliar. Así, la **Sentencia C-893 de 2001** (M.P. Clara Inés Vargas Hernández), sostuvo:

“La conciliación es un mecanismo excepcional, porque dependiendo de la naturaleza jurídica del interés afectado, sólo algunos de los asuntos que podrían ser sometidos a una decisión jurisdiccional, pueden llevarse ante una audiencia de conciliación. En general, son susceptible de conciliación los conflictos jurídicos que surgen en relación con derechos disponibles y por parte de sujetos capaces de disponer.”

21. En relación con el objeto de este mecanismo alternativo de resolución de conflictos, la Corte ha dicho que la conciliación únicamente puede versar sobre conflictos susceptibles de disposición por las partes. Ello supone dos tipos de límites, unos subjetivos y otros objetivos. En relación con los límites subjetivos, las partes deben tener la capacidad de disposición sobre aquello que es objeto de conciliación. Es decir, las partes deben ser titulares de los derechos objeto de la conciliación, o tener la legitimidad para disponer sobre los intereses a conciliar, tener la representación para disponer de ellos, o en cualquier caso tener la facultad de disposición con fundamento en algún título de carácter jurídico. Por lo tanto, la Corte ha sostenido que no resulta aceptable la conciliación en materias que comprometan, entre otros, el interés público,⁴ como en lo relacionado con el estado civil de las personas, la legalidad de los actos administrativos,⁵ los derechos y obligaciones ciertos e indiscutidos,⁶ la vigencia y efectividad de los derechos fundamentales.⁷

22. La **Sentencia C-066 de 1999** antes mencionada sostuvo que resulta contrario a la Constitución que una ley le permita a un individuo conciliar sobre asuntos que involucren intereses o derechos de los cuales no es titular. En aquel caso, la Corte declaró la inconstitucionalidad de la conciliación respecto de asuntos relacionados con el despido de personas con fuero sindical, por cuanto dicho fuero compromete el derecho de asociación sindical. Aun cuando el fuero cobija sólo a los directivos y a los fundadores de los sindicatos, esta garantía hace parte del derecho fundamental de asociación sindical, que tiene una dimensión colectiva que repercute sobre los asociados al sindicato, y sobre los trabajadores en general. En efecto, como lo ha sostenido la jurisprudencia constitucional en reiteradas ocasiones, el fuero sindical no es una garantía personal dirigida a proteger la estabilidad laboral de quienes lo detentan de manera permanente o temporal.⁸ Es una garantía institucional encaminada a proteger el derecho de asociación y el libre ejercicio de la actividad sindical que tienen todos los trabajadores, así cubra únicamente a los directivos y a los fundadores. En la medida en que se trata de un derecho fundamental que tiene el carácter de inalienable, los directivos sindicales no tienen capacidad para disponer sobre el fuero. Por lo tanto, en la

⁴ Sentencia T-589 de 1998 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz).

⁵ Sentencia C-1436 de 2000 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra).

⁶ Sentencias C-1436 de 2000 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra), C-910 de 2004 (M.P. Rodrigo Escobar Gil).

⁷ Sentencias T-374 de 1993 (M.P. Fabio Morán Díaz), T-232 de 1996 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), C-160 de 1999 (M.P. Antonio Barrera Carbonell), T-1248 de 2004 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), entre otras.

⁸ Ver Sentencias T-220 de 2012 (M.P. Mauricio González Cuervo), T-938 de 2011 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla), entre otras.

medida en que se afecta la inalienabilidad del derecho de asociación sindical, resulta inconstitucional que la ley les permitiera a estos últimos disponer sobre derechos fundamentales ajenos.

23. Otro límite que la Corte ha puesto a la posibilidad de conciliar y de someter a tribunales de arbitramento se refiere a la capacidad de ciertos sujetos que, por limitaciones a la autonomía de la voluntad, gozan de una especial protección por parte del ordenamiento jurídico. Así, la Corte ha sostenido que no son susceptibles de conciliación los derechos de personas que el sistema jurídico considere incapaces.⁹ Más adelante, la Sentencia C-893 de 2001, dijo:

*“A la conciliación le caben los mismos argumentos expuestos por la Corte en relación con el arbitramento, en lo que tiene que ver con las materias susceptibles de transacción. Así debe decirse que **están excluidos de ser conciliables asuntos relativos al estado civil o a los derechos de incapaces**, o derechos sobre los cuales la ley prohíba a su titular disponer. Del mismo modo, puede decirse que a conciliación no pueden ser sometidos asuntos que involucren el orden público, la soberanía nacional o el orden constitucional, o materias relacionadas con la legalidad de los actos administrativos.”*

24. En relación con los límites objetivos, los intereses o bienes jurídicos también deben ser, por su naturaleza, susceptibles de disposición. En efecto, en la **Sentencia C-893 de 2001** la Corte sostuvo que la conciliación es un mecanismo excepcional que opera de manera complementaria, no sustitutiva a los mecanismos jurisdiccionales de resolución de conflictos. En esa medida, no todos los asuntos susceptibles de ventilarse por las vías jurisdiccionales son susceptibles de conciliación. Por lo tanto, como ya se mencionó, no es posible conciliar asuntos atinentes a cuestiones de orden público, soberanía nacional, el orden jurídico positivo, o algunos elementos o garantías inalienables de los derechos fundamentales. Sin embargo, es perfectamente posible que el titular de un derecho fundamental concilie los aspectos económicos relacionados con dicho derecho. Esto ocurre cuando un trabajador concilia con su empleador el monto de sumas adeudadas por concepto de salarios dejados de percibir,¹⁰ o cuando una víctima concilia con el perpetrador la indemnización a la que tiene derecho como consecuencia de una conducta punible.¹¹

25. La existencia de estos límites objetivos y subjetivos permitiría cuestionar si la restricción legal a la posibilidad de que las personas concilien sobre garantías y derechos subjetivos constituye una forma de paternalismo que resulta contraria a las libertades individuales¹². Sin embargo, las personas

⁹ Sentencia C-893 de 2001 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández).

¹⁰ Ver Sentencias C-160 de 1999 (M.P. Antonio Barrera Carbonell), C-891 de 2001 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández).

¹¹ Ver Sentencias C-059 de 2005 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández), C-979 de 2005 (M.P. Jaime Córdoba Triviño).

¹² En relación con los límites consagrados por la Corte Constitucional en relación con otros mecanismos alternativos de solución de conflictos, en la Sentencia C-099 de 2013, (M.P. María Victoria Calle Correa) esta Corporación analizó si resultaba contrario a los derechos a la verdad, la justicia y a la reparación integral de las víctimas que el artículo 132 de la Ley 1448 de 2011, estableciera que la aceptación del contrato de

ejercen sus libertades individuales en contextos sociales y políticos concretos. Más aun, en la medida en que por definición las libertades implican la facultad para pensar, actuar o no actuar, sin obstáculos o interferencias externas, toda libertad es relacional. Ello significa que las libertades se ejercen frente a una persona, frente a un grupo o frente a una institución, que presumiblemente tienen el poder para interferir u obstaculizar el pensamiento, la acción o la omisión del titular del derecho.

26. En la medida en que las libertades individuales se ejercen frente a una persona, grupo o institución, su efectividad requiere garantizar también unas condiciones mínimas de igualdad. Al impedir que las partes sometán a conciliación ciertos asuntos se garantiza que un juez resuelva los conflictos conforme a las normas del ordenamiento jurídico, en lugar de dejar su resolución en manos de las partes. Estas pueden encontrarse en condiciones de tal desigualdad que terminen por afectar el resultado, con lo cual la conciliación puede terminar reproduciendo, o incluso agravando, las desigualdades sociales existentes, en lugar de contribuir al logro de la justicia y de la paz al interior de la sociedad.

Así lo ha reconocido esta Corporación, que en la **Sentencia C-893 de 2001** citada, sostuvo:

“Con todo se han identificado algunos de los peligros que encierra la puesta en práctica de la justicia informal: las profundas desigualdades materiales entre las partes, que inclinaría la balanza a favor del más poderoso; la existencia de una justicia comunitaria de tipo sancionador; la trivialización de las demandas ciudadanas de cambio social; la desactivación de los movimientos de organización comunitaria mediante la judicialización (sic) de la participación social y la legitimación de una descarga de trabajo para la administración de justicia.”

27. Por tales motivos, en la medida en que la solución depende exclusivamente de la voluntad de las partes, el Congreso debe garantizar que las disposiciones de orden legal que regulan la conciliación protejan de manera efectiva tanto el ordenamiento jurídico, como la libertad de las partes para disponer de sus derechos. Por lo tanto, el Congreso debe garantizar que existan las condiciones necesarias y suficientes para que el ejercicio del consentimiento de las partes sea libre en la conciliación. Es decir, la ley debe asegurar que la voluntad de quienes aspiran a conciliar esté libre de coacción externa.

transacción, impedía a la víctima que ha aceptado la indemnización administrativa, acudir a cualquier proceso judicial para obtener la satisfacción de tales derechos. Para resolver la Corte precisó que en el caso de los daños causados por crímenes de lesa humanidad, tales como tortura, genocidio, desaparición forzada, ejecuciones extrajudiciales, y violaciones, o cuando concurran en una misma víctima varios de estos hechos y sean atribuibles a agentes del Estado, el cerrar toda posibilidad de reparación pecuniaria adicional, por el simple hecho de haber suscrito el contrato de transacción, resultaba contrario al derecho de las víctimas a ser reparadas integralmente, pues por esta vía se les impondría el deber de soportar un daño antijurídico exorbitante.

28. Ahora bien, como lo ha sostenido la Corte en reiteradas ocasiones, la sola existencia de asimetrías en el poder de negociación producto de las desigualdades sociales entre las partes en una conciliación no constituyen un fundamento para declarar la inconstitucionalidad de una norma jurídica. Por el contrario, la Corte ha avalado en múltiples oportunidades la posibilidad de conciliación entre personas o grupos sociales en condiciones de desigualdad.¹³ Sin embargo, lo que sí resultaría inaceptable desde el punto de vista de la Constitución sería que mediante la conciliación una de las partes pudiera beneficiarse de asimetrías provenientes de factores de poder ilegítimos, como el miedo instigado por la violencia, por la desprotección del Estado, o por la tenencia de las armas. Esta posibilidad resulta inaceptable en un país donde, desafortunadamente, las armas siguen representando un poder de facto en muchas regiones del país, pues atentaría contra la autonomía de la voluntad que constituye un presupuesto necesario para la conciliación.

Constitución y justicia transicional

29. El objetivo de la justicia transicional es crear un conjunto de condiciones que permitan darle efectividad a la justicia y lograr la paz social durante períodos de tránsito, caracterizados por la presencia de conflictos sociales y políticos agudos, que atentan contra los derechos de las personas y contra la estabilidad de las instituciones. Para garantizar la eficacia de la justicia en contextos como estos se implementan un conjunto de mecanismos encaminados a establecer responsabilidades individuales y colectivas por violaciones de los derechos humanos. Estos suelen ser mecanismos diferentes de aquellos establecidos en los sistemas jurídicos durante períodos de relativa normalidad. Sin embargo, como lo ha establecido esta Corporación, el que se trate de mecanismos diferentes a los utilizados por el sistema de justicia durante períodos de normalidad no significa que la justicia transicional pueda ubicarse por fuera del marco de la Constitución. Al respecto, la Corte en **Sentencia C-771 de 2011** (M.P. Nilson Pinilla), dijo:

“A partir de esta reflexión, resulta claro que la implantación de ese tipo de medidas en un determinado Estado debe resultar aceptable dentro de su marco constitucional, pues lo contrario implicaría una disminución de los estándares de justicia y de protección de los derechos de las víctimas, que la sociedad tiene derecho a asegurar, como consecuencia y realización de los preceptos, valores y principios presentes en el texto superior, y de las reglas contenidas en los tratados que integran el bloque de constitucionalidad.”

30. En algunos casos, la justicia transicional supone un grado mayor de sacrificio de bienes jurídicos asociados con el valor de la justicia que en la justicia permanente. La racionalidad detrás de este tipo de medidas parte del presupuesto según el cual en situaciones de conflicto, aunque las partes cometen violaciones de los derechos humanos que deben ser sancionados, resulta más importante la necesidad de restablecer el tejido social. De esa

¹³ Ver, entre otras, Sentencias C-891 de 2001, C-059 de 2005, antes citadas y C-1195 de 2001 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra y Manuel José Cepeda Espinosa).

manera, para facilitar la paz social, algunas normas del sistema jurídico deben ser más flexibles que en situaciones ordinarias.

En otros casos, sin embargo, la justicia transicional sirve como garantía de no repetición, lo cual supone normas jurídicas con consecuencias más severas. No se puede ignorar que en situaciones de conflicto, quienes suelen tener que asumir las peores consecuencias, y quienes tienden a ser victimizados son los sectores más débiles de la sociedad. Por lo tanto, para permitir que estos mecanismos sean de verdad mecanismos de justicia, es necesario que protejan con mayor intensidad a los más débiles de la sociedad. En este punto debe reconocerse que la justicia transicional debe cumplir una función transformadora, más que restaurativa. En esa medida, no es suficiente con restablecer las cosas al estado anterior a la ocurrencia de las violaciones de los derechos humanos. Por el contrario, es necesario reconocer que en ese estado de cosas las víctimas se encontraban en situación de desprotección, puesto que esa fue la condición que permitió que ocurrieran los hechos victimizantes. En esa medida, la protección provista por el sistema de justicia transicional debe estar encaminada a empoderar a las partes más débiles para impedir una nueva victimización. Ello supone reforzar la protección que les otorga el sistema jurídico, para garantizar las condiciones de no repetición de los hechos victimizantes.

31. Tal como lo ha dicho la Corte en innumerables ocasiones, las víctimas de despojo de bienes y de abandono forzado de bienes requieren una protección reforzada mediante los sistemas de justicia transicional. Son, en otras palabras, lo que la Corte ha denominado el carácter prevalente de los derechos de los sujetos de especial protección constitucional. Al analizar la constitucionalidad de diversas disposiciones de la Ley 975 de 2005, conocida como la Ley de Justicia y Paz, la Corte tuvo oportunidad de analizar el alcance de las medidas de justicia transicional. En particular, la Corte se refirió a la protección constitucional reforzada de la que son destinatarias las víctimas de graves violaciones de los derechos humanos, así:

“Del artículo 250 Superior que señala que el Fiscal General de la Nación debe ‘velar por la protección de las víctimas’ se desprende que la víctima o perjudicado por un delito goza de una protección constitucional. Esta protección, en una interpretación sistemática de la Constitución, en especial del derecho a acceder a la justicia y del bloque de constitucionalidad, comprende, entre otros, los derechos a la verdad, la justicia y la reparación.”

32. Por otra parte, la consagración de las víctimas del conflicto armado, y como parte de ellas, las de despojo, abandono y desplazamiento forzado como sujetos de especial protección constitucional fue reiterada en la **Sentencia C-609 de 2012** (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio). Al establecer el tipo de test a través del cual debía analizar el parágrafo 1º del artículo 44 de la Ley 1448 de 2011, esta Corporación sostuvo:

*“Así las cosas, considera esta Corporación que el supuesto planteado en la demanda respecto de la posible vulneración del derecho de las víctimas trae consigo aplicar un test de igualdad estricto, **por cuanto en amplia jurisprudencia constitucional (supra 7 y ss) estas han sido catalogados como sujetos de especial protección constitucional.**”*

33. Esta clasificación se debe a la condición de especial vulnerabilidad en que se encuentran. Tal condición de vulnerabilidad se debe, entre otras razones, a la continuidad del conflicto armado y de otras formas de violencia endémica que hay en nuestro país. Al respecto, la **Sentencia T-025 de 2004** (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), sostuvo:

*“También ha resaltado esta Corporación que, por las circunstancias que rodean el desplazamiento interno, las personas –en su mayor parte mujeres cabeza de familia, niños y personas de la tercera edad - que se ven obligadas ‘a abandonar intempestivamente su lugar de residencia y sus actividades económicas habituales, debiendo migrar a otro lugar dentro de las fronteras del territorio nacional’ para huir de la violencia generada por el conflicto armado interno y por el desconocimiento sistemático de los derechos humanos o del derecho internacional humanitario, quedan expuestas a un nivel mucho mayor de vulnerabilidad, que implica una violación grave, masiva y sistemática de sus derechos fundamentales y, por lo mismo, **amerita el otorgamiento de una especial atención por las autoridades:** ‘Las personas desplazadas por la violencia se encuentran en un estado de debilidad que los hace merecedores de un tratamiento especial por parte del Estado’.”*
(resaltado fuera de texto)

34. En ese contexto de violencia, existen instancias que suponen un riesgo especial para las víctimas. Una de tales instancias es, precisamente, el proceso de restitución de tierras. Nuestro país adoptó un modelo para proteger las tierras y territorios de las víctimas a través del proceso de restitución en medio del conflicto. Este modelo tiene ventajas importantes, como por ejemplo, que permite proteger los derechos de las víctimas, independientemente del resultado de un proceso de paz, que para el momento en que se promulgó la Ley 1448 de 2011, era sólo una posibilidad. Por otra parte, la protección de los derechos territoriales de las víctimas en medio del conflicto impide la pérdida de las pruebas sobre la relación de las víctimas con la tierra y sobre los hechos de despojo, lo cual es de suma importancia en un contexto caracterizado por la informalidad en dichas relaciones.

Así mismo, este modelo permite prevenir la situación de desarraigo y de rompimiento del tejido social, producto del desplazamiento forzado, especialmente en las áreas rurales de este país. Sin embargo, como lo muestran las cifras de homicidios y amenazas en contra de los líderes, y la aparición de los denominados “ejércitos anti-restitución”, la restitución en medio del conflicto implica también una serie de riesgos importantes para la población víctima de despojo, abandono y desplazamiento forzado. Estos hechos y amenazas de violencia son mecanismos disuasivos para impedir que

las víctimas puedan recuperar los derechos sobre sus tierras y territorios. Así lo reconoció recientemente esta Corporación en la **Sentencia SU-235 de 2016** (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado), en la cual sostuvo lo siguiente:

“19. Por otra parte, no puede desconocerse que en nuestro país el solo hecho de acudir al sistema de administración de justicia puede constituir un factor de riesgo para los líderes de restitución y para las familias que han sido objeto de despojo de sus tierras. Así lo atestiguan fenómenos como la aparición de los llamados “ejércitos anti-restitución”, así como los múltiples homicidios y demás actos de violencia cometidos contra los líderes de restitución en nuestro país en los últimos años. Este es uno de los riesgos inherentes a la decisión que adoptó el Legislador, de llevar a cabo un proceso de restitución de tierras en medio de un conflicto armado, como resultado de la declaratoria del Estado de Cosas Inconstitucional declarado por la Sentencia T-025 de 2004 y posteriormente desarrollado en el Auto 008 de 2009 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa). Sin embargo, como también lo ha reconocido esta Corporación, el riesgo es bastante mayor cuando los victimarios permanecen en la zona donde se produjo el despojo durante el proceso de restitución y/o del retorno.”

35. Sin embargo, no todos los riesgos que implica el proceso de restitución para la población víctima son resultado del modelo de restitución durante el conflicto. Dichos riesgos provienen de factores estructurales como el abandono estatal, u otros que son adyacentes o están incidentalmente vinculados, pero que no necesariamente tienen una relación directa con el conflicto armado. En todo caso, la presencia del Estado en gran parte de los territorios donde se llevan a cabo procesos de restitución sigue siendo muy precaria, y el fortalecimiento institucional en estas áreas es un proceso que tardará muchos años en llevarse a cabo. Por otra parte, el análisis comparativo muestra que los índices de criminalidad suelen aumentar en los períodos subsiguientes a los procesos de paz.¹⁴ En ese orden de ideas, las víctimas del conflicto armado se encuentran especialmente expuestas a distintas formas de violencia, incluso después de que culminan dichos procesos.

¹⁴ En este sentido, ver, entre otras, las siguientes referencias: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2016). *Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos Adición. Situación de los derechos humanos en Colombia* (Versión avanzada no editada). 15 de marzo de 2016. (A/HRC/31/3/Add.2) Párr. 23-30. Devia Garzón, Camilo; Ortega Avellaneda, Dina; Magallanes Montoya Marcela. (2014) “Violencia luego de la paz: escenarios de posconflicto en Centroamérica.” En: *Revista Republicana*. No. 17, Jul-dic 119-148. Bogotá. Garzón, Juan Carlos. (2003). “Las limitaciones de la paz”. En: *Revista de Estudios Sociales*. No. 15, jun pp. 125-132. Kurtenbach, Sabine & Wulf, Herbert. (2012). *Violence and Security Concerns in Post-Conflict Situations*. Duisburg: Institute for Development and Peace (INEF). Project Working Paper No. 3. University of Duisburg-Essen. Essen, Alemania. Pp. 1-60. Muggah, Robert. (2005). *No Magic Bullet: A Critical Perspective on Disarmament, Demobilization and Reintegration (DDR) and Weapons Reduction in Post-conflict Contexts*. En: *The Round Table*. Vol. 94, No. 379, pp. 239–252. Gonzalo Wielandt. (2005). *Hacia la construcción de lecciones del posconflicto en América Latina y el Caribe. Una mirada a la violencia juvenil en Centroamérica*. CEPAL - SERIE Políticas sociales. N° 115. Banar, Elaine; Fennel, Kristen; Gross, Adalbert; Hartmann, Michael E. Isser, Deborah; Mackay, Andrew; O’Connor, Vivienne; Ralston, David & Rausch, Colette. (2006). *Combating Serious Crimes in Postconflict Societies - English Edition*. A Handbook for Policymakers and Practitioners. (Colette Rausch, ed.). United States Institute of Peace. Bloomfield, David; Callaghan, Noreen; Chea, Vannath; Freeman, Mark; Hamber, Brandon; Hayner, Priscilla; Huyse, Luc; Uvin, Peter; Vandeginste, Stef & White, Ian. (2003). *Reconciliation after a violent conflict. A Handbook*. Halmstad, Suecia. International Institute for Democracy and Electoral Assistance. Pp. 1-278.

El objeto del proceso de restitución

36. Para establecer si la inadmisibilidad de la conciliación en los procesos de restitución vulnera los derechos al debido proceso y de acceso a la administración de justicia, la Corte debe definir el objeto de dicho proceso. Ello le permite a la Corte identificar los derechos, bienes jurídicos e intereses involucrados en el proceso de restitución. Al identificar estos derechos, bienes jurídicos e intereses, esta Corporación puede determinar si los solicitantes de la restitución pueden disponer de ellos o si, por el contrario, tienen sólo facultades limitadas de disposición. Adicionalmente, su identificación le permite a la Corte establecer si la decisión legislativa de limitar la posibilidad de la conciliación en estos procesos es razonable y proporcionada.

37. Conforme al artículo 72 de la Ley 1448 de 2011, el objeto del proceso es la restitución material y jurídica de los inmuebles que hayan sido objeto de despojo o abandono forzado, y cuando ello no sea posible, la compensación en especie o en dinero. A simple vista, se trataría de derechos de índole económica que son susceptibles de libre disposición. En esa medida, nada se opondría a que se pudieran conciliar. Desde una perspectiva constitucional, sin embargo, el proceso de restitución de tierras abarca mucho más que la simple recuperación de bienes inmuebles para su propietario o poseedor. En efecto, la Corte ha sostenido una línea jurisprudencial ininterrumpida según la cual el desplazamiento forzado, el despojo, el abandono forzado, y las demás afectaciones territoriales tienen implicaciones para una serie de derechos constitucionales, muchos de ellos de carácter fundamental.

Así, por ejemplo, la Corte en Sentencia T-025 de 2004 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa) consideró como víctimas de desplazamiento forzado *“las personas que ven afectados sus derechos a la vida digna, a la libertad para escoger domicilio, al libre desarrollo de la personalidad, como facultad para escoger su propio proyecto de vida, a la libertad de expresión y asociación, los derechos sociales, el derecho a la unidad familiar, a la salud, a la integridad personal, a la seguridad personal, a la circulación, al trabajo, a la alimentación, a la educación, a la vivienda, a la paz y a la igualdad.”*¹⁵ Como se observa, la Corte ha sostenido que el desplazamiento, el abandono forzado y el despojo afectan una serie de derechos, algunos de los cuales son de carácter fundamental. Al estar involucrados derechos fundamentales, la Corte observa que, *prima facie*, la inadmisibilidad de la conciliación dentro del proceso de restitución cuenta con un fundamento constitucional sólido.

38. Ahora bien, además de los derechos enunciados en la sentencia citada, no se puede desconocer que el proceso de restitución involucra otro derecho fundamental, que es el derecho a conocer la verdad sobre las violaciones de los derechos humanos y demás hechos victimizantes. En efecto, la misma Ley 1448 de 2011 en su artículo 1º establece que uno de los objetos de la ley es garantizar el derecho a la verdad. Ahora bien, la Corte ha dicho que la

¹⁵ Sentencia SU-235 de 2016.

titularidad de este derecho no está únicamente en cabeza de quien sufre el hecho victimizante, también está en cabeza de sus familiares y de la sociedad en su conjunto. Al respecto, la Corte en **Sentencia C-370 de 2006** acogió la interpretación de la Convención Americana de Derechos Humanos que hizo la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En dicha ocasión la Corte sostuvo:

*“4.5.10. El derecho a la verdad implica que **en cabeza de las víctimas** existe un derecho a conocer lo sucedido, a saber quiénes fueron los agentes del daño, a que los hechos se investiguen seriamente y se sancionen por el Estado, y a que se prevenga la impunidad.*

*4.5.11. El derecho a la verdad implica **para los familiares** de la víctima la posibilidad de conocer lo sucedido a ésta, y, en caso de atentados contra el derecho a la vida, en derecho a saber dónde se encuentran sus restos; en estos supuestos, este conocimiento constituye un medio de reparación y, por tanto, una expectativa que el Estado debe satisfacer a los familiares de la víctima y a la sociedad como un todo.*

*4.5.12. **La sociedad también tiene un derecho a conocer la verdad**, que implica la divulgación pública de los resultados de las investigaciones sobre graves violaciones de derechos humanos.”* (resaltado fuera de texto original)

39. Por su parte, la Corte en **Sentencia C-715 de 2012** (Luis Ernesto Vargas Silva) estableció que el derecho a la verdad tiene determinadas características, entre las cuales se cuenta el tener una dimensión colectiva, y la necesidad de que se garantice mediante investigaciones que debe llevar a cabo el Estado. Sobre el particular afirmó:

5.2.2 En relación con el derecho a la verdad, la jurisprudencia de la Corte ha establecido los siguientes criterios jurisprudenciales:

...

*(ii) Así, **las víctimas y los perjudicados por graves violaciones de derechos humanos tienen el derecho inalienable a saber la verdad de lo ocurrido;***

(iii) este derecho se encuentra en cabeza de las víctimas, de sus familiares y de la sociedad en su conjunto, y por tanto aparece una dimensión individual y una colectiva;

...

*(v) la **dimensión colectiva del derecho a la verdad**, por su parte, **significa que la sociedad debe conocer la realidad de lo sucedido**, su propia historia, la posibilidad de elaborar un relato colectivo a través de la divulgación pública de los resultados de las investigaciones, e implica la obligación de contar con una “memoria pública” sobre los resultados de estas investigaciones sobre graves violaciones de derechos humanos;*

...

(vii) con la garantía del derecho a la verdad se busca la coincidencia entre la verdad procesal y la verdad real;

(viii) **este derecho se encuentra intrínsecamente relacionado y conectado con el derecho a la justicia y a la reparación.** Así, el derecho a la verdad se encuentra vinculado con el derecho de acceso a la justicia, ya que **la verdad sólo es posible si se proscriben la impunidad y se garantiza, a través de investigaciones serias, responsables, imparciales, integrales y sistemáticas por parte del Estado, el consecuente esclarecimiento de los hechos y la correspondiente sanción;**

...

40. Como se observa entonces, conforme al criterio acogido por esta Corporación la titularidad del derecho a la verdad está en cabeza de la víctima, de sus familiares y de la sociedad y debe estar garantizado por el Estado. Como la víctima no es la única titular del derecho a la verdad, es claro que el solicitante de la restitución no puede disponer autónomamente de este derecho. Por lo tanto, también desde este punto de vista se refuerzan los argumentos que justificarían la constitucionalidad de la inadmisibilidad de la conciliación en los procesos de restitución.

41. Con todo, podría alegarse que conforme al principio de dignidad humana la ley no puede utilizar al solicitante como un medio para esclarecer la verdad sobre el despojo y abandono forzado de bienes. Conforme a dicho principio, los seres humanos son fines en sí mismos, dotados de un ámbito irreductible de libertad individual, y el Estado no puede entrar a limitarla con el propósito utilitarista de beneficiar a la sociedad mediante el conocimiento de la verdad. Este argumento de principio resultaría razonable si las condiciones actuales de nuestro país permitieran garantizar el ejercicio pleno de la autonomía de la voluntad a cada individuo. Sin embargo, desafortunadamente ello no es así. La situación de vulnerabilidad en la que se encuentran los solicitantes de restitución por todos los factores mencionados en la presente sentencia lleva a que muchos de ellos se encuentren sujetos a presiones externas que les impiden ejercer su libertad individual. Desde esta perspectiva, ante la falta de las garantías mínimas necesarias para el ejercicio de la libertad individual de los solicitantes de restitución, este argumento no resulta aceptable.

42. Finalmente, además del derecho a conocer la verdad, el proceso de restitución involucra, valga la redundancia, el derecho fundamental a la restitución de la tierra, el cual ha sido comprendido por la jurisprudencia constitucional como *“componente preferente y principal de la reparación integral a víctimas y, por otro, como una política dirigida a favorecer la recomposición del tejido social y la construcción de una paz sostenible, especialmente, en los territorios golpeados por la violencia”*¹⁶.

¹⁶ Sentencia C-330 de 2016, M.P. María Victoria Calle Correa. Sobre el derecho fundamental a la restitución de la tierra ver las sentencias T-821 de 2007, M.P. (e) Catalina Botero Marino, C-820 de 2012, M.P. Mauricio González Cuervo y C-715 de 2012, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

El presunto deber constitucional del legislador de permitir la conciliación en los procesos de restitución de tierras

43. Según el argumento planteado por el demandante y por algunos de los intervinientes, la inadmisibilidad de la conciliación en los procesos de restitución de tierras vulnera los derechos al debido proceso y de acceso a la administración de justicia. Según este planteamiento el legislador tiene el deber constitucional bien sea de establecer la conciliación como una actuación anterior al proceso o como parte del mismo, o de permitir la conciliación por fuera del proceso de restitución. Este planteamiento, sin embargo, no resulta de recibo para la Corte por varias razones.

44. En primer lugar, porque como lo ha sostenido la Corte en múltiples oportunidades, el Legislador cuenta con un amplio margen de configuración para estructurar los procesos judiciales. Como parte de este margen puede decidir qué actuaciones y recursos hacen parte del proceso judicial y cuáles no. Dentro de este margen de configuración, el Congreso puede decidir en qué casos establece la conciliación como un requisito previo, necesario para interponer determinada acción judicial, o como una etapa dentro del proceso. En ese mismo orden de ideas, como parte del margen de configuración que le compete, la ley también puede decidir no exigirles a las partes llevar a cabo esta actuación.

45. Por otra parte, la Corte también ha sostenido en diversas ocasiones que el Congreso cuenta con un amplio margen de configuración para regular la conciliación. Este margen de configuración, entonces, no se limita a la estructuración de las etapas del proceso judicial, sino que también se predica de la conciliación por fuera del proceso. Así, la Corte ha sostenido que el legislador puede decidir qué materias pueden ser objeto de conciliación y cuáles no lo son.

46. Por supuesto, el margen de configuración del cual dispone el Congreso para determinar los recursos y actuaciones dentro de los procesos judiciales, los requisitos de procedibilidad de las acciones, y para decidir las materias que pueden ser objeto de conciliación, no es absoluto. Está limitado, entre otras, por los derechos al debido proceso y de acceso a la administración de justicia. Con base en lo dicho hasta ahora, corresponde entonces a esta Corporación responder, en primer lugar, al interrogante de si la conciliación hace parte de las garantías constitucionales que conforman el derecho al debido proceso. Así mismo, le corresponde concluir si la inadmisibilidad de la conciliación limita el acceso a la administración de justicia.

47. Para la Corte la posibilidad de conciliar no hace parte de las garantías constitucionales que configuran el derecho al debido proceso. En primer lugar, porque el artículo 29 de la Constitución no hace mención alguna de la conciliación, ni de otro mecanismo alternativo de resolución de conflictos. Por otra parte, la inclusión de la conciliación como una garantía constitucional del debido proceso tampoco se desprende de una interpretación sistemática o teleológica de la Constitución. En efecto, es perfectamente posible que el

Congreso decida excluir la posibilidad de que las partes solucionen controversias mediante la conciliación, o mediante otras formas de solución alternativa de conflictos, en determinados procesos. En efecto, tanto la determinación de los recursos y actuaciones propios de cada proceso, como la decisión respecto de las materias que pueden ser objeto de conciliación hacen parte de la potestad de configuración del legislador. Por lo tanto, no existen en el ordenamiento jurídico procesos judiciales o tipos de conflictos respecto de los cuales el Legislador tenga el deber constitucional de permitir la conciliación, sea ésta un presupuesto procesal de la acción, una actuación dentro del proceso, o por fuera de él.

48. Por otra parte, la inadmisibilidad de la conciliación judicial y extra proceso no limita el derecho de acceso a la administración de justicia. Como lo ha sostenido esta Corporación en múltiples ocasiones, la conciliación es un mecanismo excepcional, y debe entenderse como complementario de los mecanismos principales de administración de justicia. De tal modo, la imposibilidad de acudir a un mecanismo que de por sí es excepcional y complementario no puede entenderse como una limitación del derecho de acceso a la administración de justicia.

Por el contrario, tal y como ha quedado consignado a lo largo de esta providencia, la Corte observa que el Congreso, en ejercicio de su potestad configurativa, y siguiendo con los parámetros establecidos por esta Corporación y por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, concluyó la inadmisibilidad de la conciliación judicial o extra proceso como mecanismo para proteger los derechos fundamentales de los solicitantes de restitución, de sus familias, y el derecho a la verdad que también están en cabeza de toda la sociedad. En esa medida, el cargo por violación del derecho de acceso a la administración de justicia también debe descartarse.

Conclusión

El deber de las autoridades de garantizar la efectividad de los derechos consagrados en la Constitución (artículo 2°), como el debido proceso y el acceso a la administración de justicia (artículos 29 y 229), no obliga al Congreso a admitir la conciliación judicial o extra judicial en los procesos de restitución de tierras. Lo anterior, por cuanto (i) la posibilidad de conciliar no hace parte de las garantías constitucionales que configuran el derecho al debido proceso, (ii) la inclusión de la conciliación como una garantía constitucional del debido proceso no se desprende de una interpretación sistemática o teleológica de la Constitución, (iii) no existen en el ordenamiento jurídico procesos judiciales o tipos de conflictos respecto de los cuales el Congreso tenga el deber constitucional de permitir la conciliación, sea ésta un presupuesto procesal de la acción, una actuación dentro del proceso, o por fuera de él, (iv) la inadmisibilidad de un mecanismo que de por sí es excepcional y complementario no puede entenderse como una limitación del derecho de acceso a la administración de justicia y (v) la inadmisibilidad de la conciliación judicial o extra judicial se constituye en un mecanismo diseñado por el Congreso para proteger los derechos fundamentales de los

solicitantes de restitución, de sus familias, y el derecho a la verdad que también están en cabeza de toda la sociedad, en contextos en los cuales existen riesgos de presiones externas que tienen la potencialidad de afectar la autonomía de la voluntad.

VII. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Declarar **EXEQUIBLE**, por los cargos analizados, la expresión “*ni la conciliación*”, contenida en el artículo 94 de la Ley 1448 de 2011.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, cúmplase y archívese el expediente.

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA
Presidenta
Con aclaración de voto

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO
Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO
Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

Ausente con excusa

ALBERTO ROJAS RIOS

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General